

Die Freiburger Zwei-Flanken-Strategie zur Wohneigentumsförderung

3

Der Tenor verschiedenster Studien, die eine Gesamtbetrachtung des deutschen Wohnungsmarktes vornehmen, ist hinsichtlich der mittel- bis langfristigen Prognosen eindeutig: Die Bevölkerungsalterung wird zukünftig zu einer deutlichen Entspannung der Immobilienmärkte in Deutschland beitragen.¹ Im politischen Prozess war die Bevölkerungsentwicklung daher ein wesentlicher Grund zur Rechtfertigung eines Subventionsabbaus im Wohnungssektor. Dieser ist zwar vor dem Hintergrund desolater öffentlicher Haushalte generell zu begrüßen, jedoch lassen die konkreten Maßnahmen im Haushaltsbegleitgesetz 2004 keine klare Linie für die künftige Wohneigentumsförderung erkennen.

An die Stelle der bisher nur wenig ausgegorenen Reformmaßnahmen sollte steuersystematisch konsistent die *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie* treten, die sich aus der doppelten Funktion des Wohneigentums ableiten lässt und dabei der Notwendigkeit einer verstärkten privaten Vorsorge zur Abfederung des zu erwartenden Alterungsprozesses Rechnung trägt. Als doppelte Funktion des Wohneigentums gilt dessen Beitrag zur Alters- und zur Generationenvorsorge: Neben der Wohnkostenersparnis im Alter, die unzweifelhaft eine bedeutende Form der *Altersvorsorge* darstellt, birgt das selbstgenutzte Wohneigentum durch die Möglichkeit der Vererbung gleichzeitig auch eine (potentielle) Entlastungswirkung für kommende Generationen in sich (*Generationenvorsorge*). Entsprechend sieht die *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie* zwei alternative Förderflanken vor, zwischen denen sich die Bürger grundsätzlich frei entscheiden können. Bei einer Entscheidung für Immobilien als Form der Altersvorsorge erfolgt eine Förderung gemäß dem AVmG, bei vollständiger Gleichstellung der Immobilien mit den bislang zertifizierten Vorsorgeprodukten. Die Gleichstellung des selbstgenutzten Wohneigentums im AVmG (und nur dann) soll dabei durch die Überführung der bisherigen Ansparförderungen (Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmer-Sparzulage) in die »Riester-Förderung« erreicht werden. Neben Konsistenz wird dadurch

auch mehr Transparenz hinsichtlich der staatlichen Förderung der Vermögensbildung geschaffen. Ist hingegen mit der Wohneigentumsbildung ein Beitrag zur Generationenvorsorge intendiert, so erfolgt im Rahmen der *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie* eine Förderung nach dem Vorbild der Eigenheimzulage, allerdings nur für Familien mit Kindern bei geringeren Grund- und höheren Kinderzulagen.

Die Förderflanke Altersvorsorge

Trotz der weitgehenden Akzeptanz des Beitrags, den das Wohneigentum zur Altersvorsorge leisten kann, erfolgte die bisherige Einbeziehung des Wohneigentums in das AVmG nur unsystematisch in Form der Regelungen zum Altersvorsorge-Eigenheimbetrag (im Folgenden als Entnahmeregelung bezeichnet). Weil die geltende Entnahmeregelung aus verschiedenen Gründen zu kritisieren ist², erscheint eine systematischere Integration der Wohneigentumsbildung in das AVmG dringend notwendig. Das im Folgenden erläuterte Konzept beschränkt sich dabei auf die Gleichstellung des selbstgenutzten Wohneigentums im AVmG.

Den Ausgangspunkt des Reformvorschlags bildet ein fiktives »Immobilien-Altersvorsorgekonto«. Für Einzahlungen auf dieses Konto gelten dieselben Förderungsgrundsätze wie für die übrigen zertifizierten Altersvorsorgeprodukte, d.h. entsprechende Sonderausgabenabzugsfähigkeit und/oder Zulagen für die Sparer. Eine Entnahme zum Zwecke der Bildung selbstgenutzten Wohneigentums ist dabei grundsätzlich zu jedem Zeitpunkt möglich. Als weitere Neuerung wird vorgeschlagen, das Tilgungssparen, welches



Bernd Raffelhüschen*



Jörg Schoder*

* Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen ist Leiter des Instituts für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg, Jörg Schoder ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

¹ Vgl. dazu Just (2003), Simons (2003) und Voß (2001). Allerdings können in »regionalen und qualitativen Teilmärkten« durchaus auch zukünftig (vorübergehende) Versorgungsempässe auftreten. Vgl. dazu Just (2003), von Roncador (2000) und Pfeiffer (2001).

² Vgl. dazu ausführlich Raffelhüschen und Schoder (2004, 35 ff.) und Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DWWSR) (2002).

bei der Wohneigentumsbildung eine bedeutende Rolle spielt, in der Phase nach dem Eigentumserwerb bis zum Rentenalter ebenfalls als Sonderausgaben abzugsfähig zu machen.³

Eine derartige Gleichstellung der Wohneigentumsbildung im Rahmen des AVmG erfordert im Gegenzug eine entsprechende Neuregelung der steuerlichen Behandlung. Im Rahmen der *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie* erfolgt zu diesem Zweck eine nachgelagerte Besteuerung. Damit wird zum einen Konsistenz bei der Behandlung der Anlagealternativen erreicht. Zum anderen werden die positiven Zins- und Liquiditätseffekte beibehalten, die als wesentliche Vorteile der Entnahmeregulierung – gerade für jüngere (Schwellen-)Haushalte – gelten.⁴ Weil beim selbstgenutzten Wohneigentum – im Unterschied zu den regulären zertifizierten Altersvorsorgeverträgen und auch dem vermieteten Wohneigentum – im Zeitraum der Besteuerung (also im Rentenalter) keine Liquidität zufließt, könnte die nachgelagerte Besteuerung zunächst unangebracht erscheinen. Der positive Liquiditätseffekt (sowie der Zinseffekt) überwiegen diesen Gesichtspunkt jedoch. Für eine nachgelagerte Besteuerung spricht weiterhin, dass dadurch eine insgesamt gleichmäßigere Belastung des Wohneigentümers über seinen Lebenszyklus erreicht werden kann. Denn die nachgelagerte Besteuerung erfolgt im hier vorgeschlagenen Modell in einer Lebensphase, in der die Wohnkosten des Selbstnutzers am geringsten sind. So scheidet nicht nur aus Gründen der Konsistenz eine vorgelagerte Besteuerung der angesparten Beträge zum Zeitpunkt des Erwerbs aus, wie sie von der Kommission des DVWSR (2002) aufgrund ihrer verwaltungsvereinfachenden Wirkung in Erwägung gezogen wird.

Die nachgelagerte Besteuerung kann prinzipiell auf zwei verschiedene Arten erfolgen, wobei die Entscheidung für eine der Alternativen durch die Politik getroffen oder den Betroffenen selbst überlassen werden kann. Beiden Alternativen ist gemein, dass zunächst ein fiktiver Vermögenswert berechnet wird, der dem Bestand an gefördertem Wohneigentum entspricht. Zur Berechnung des Bestandes an gefördertem Wohneigentum W werden dabei schlicht die Sparbeträge inklusive Verzinsung und der gewährten »Riester-Förderung« kumuliert. Bei gleichbleibenden jährlichen Sparbeträgen inklusive Zulagen S kann der Bestand an gefördertem (selbstgenutzten) Wohneigentum wie folgt berechnet werden:

$$(1) \quad W = S \cdot \frac{(1+r)^{n+1} - 1}{r}$$

Dabei steht n für den Zeitraum, in welchem in den Immobilienpfad eingezahlt wird, und r für eine fiktive Rendite des selbstgenutzten Wohneigentums. Als solche kann zum Beispiel die durchschnittliche Verzinsung der Riester-Produkte dienen. Alternativ ist die Verzinsung langfristiger

Staatsanleihen oder jene auf nicht zurückgezahlte Beträge bei förderschädlicher Verwendung als Anhaltspunkt denkbar.

Eine jährliche nachgelagerte Besteuerung kommt dem Leitbild der nachgelagerten Besteuerung im AVmG nahe und stellt die erste der beiden Alternativen dar. Streng genommen müsste eine solche jährlich nachgelagerte Besteuerung auf den Nutzungswert abstellen, was beim selbstgenutzten Wohneigentum aufgrund des geltenden Konsumgutmodells nicht möglich scheint. Mit dem »Umweg« des fiktiven Vermögenswerts ist jedoch auch im Rahmen des Konsumgutmodells eine nachgelagerte Besteuerung relativ einfach zu administrieren. Die Bemessungsgrundlage B_j kann durch die Annuitisierung des fiktiven Vermögenswerts auf eine bestimmte Periode (beispielsweise 10 bis 15 Jahre) berechnet werden:

$$(2) \quad B_j = W \cdot \frac{(1+r)^n \cdot r}{(1+r)^n - 1}$$

Dabei steht r erneut für den entsprechenden Zinssatz (s.o.), n für die Periodendauer. Die Periodendauer kann dabei beispielsweise auf 10 bis 15 Jahre gesetzt werden. Auf diese jährliche Bemessungsgrundlage ist dann, analog zu den übrigen zertifizierten Altersvorsorgeprodukten, der persönliche Grenzsteuersatz des jeweiligen Jahres anzuwenden.

Die zweite Alternative sieht hingegen eine pauschalierte Besteuerung im Sinne einer Abgeltungssteuer auf den fiktiven Vermögenswert W vor. Der Steuersatz könnte beispielsweise bei 25% liegen, wie dies für die aktuell diskutierte Abgeltungssteuer auf Zinserträge vorgesehen ist. Um mögliche Zahlungsschwierigkeiten zu vermeiden, könnte die entsprechende Steuerschuld in Anlehnung an den §23 Erbschaftsteuergesetz (ErbStG) auf beispielsweise 10 bis 15 Jahre (analog zu Alternative 1) gestreckt werden. Alternativ kann die Steuer auch erst am Lebensende entrichtet werden. Eine Begleichung zum Zeitpunkt des Renteneintritts ist zwar ebenfalls denkbar, scheint aber aus Liquiditätsgründen problematisch. Unabhängig von der gewählten Variante wird eine eventuell verbleibende Steuerschuld im Todesfall stets auf die Erben übertragen.

Durch diese Ausgestaltung der Altersvorsorgeflanke können gesamtwirtschaftlich problematische Verzerrungen zu Lasten beleih- und vererbbarer Formen der Ersparnisbildung

³ Für eine solche Behandlung sind Entschuldungsprozesse im Immobilienbereich geeignet, weil hier regelmäßige Ein- bzw. Rückzahlungen erfolgen, die mit dem Riester-Konzept sehr gut vereinbar sind. Entsprechend fordert auch die Kommission des DVWSR (2002) die Sonderausgabenabzugsfähigkeit des Tilgungssparens.

⁴ Der Liquiditätseffekt besteht in der Verfügbarkeit von Eigenmitteln zum Zwecke der Wohneigentumsbildung. Der Zinseffekt ergibt sich, wenn der Soll-Zins über der Rendite des Altersvorsorgevertrags liegt. Dann kann durch die Entnahme eine Zinsersparnis im Vergleich zu einer entsprechenden Kreditaufnahme realisiert werden (vgl. DVWSR 2002, 22).

vermieden werden, wie sie sich beispielsweise durch die Verschärfung der Annuitisierungsanforderungen im »Drei-Schichten-Modell« der »Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen« (auch Rürup-I-Kommission) ergeben würden. Im »Drei-Schichten-Modell« wird das Wohneigentum der dritten Schicht der Altersvorsorgeprodukte zugeordnet und gehört damit zu den am wenigsten annuitisierbaren (Ausnahme: »Reverse Mortgages«) bzw. leicht kapitalisierbaren und zudem vererbaren Ersparnisformen. Mithin gehören Produkte der dritten Schicht zu den am wenigsten förderwürdigen Ersparnisformen für die eine vorgelagerte Besteuerung vorgesehen ist. Für das Wohneigentum bedeutet dies die ersatzlose Streichung der bisherigen Entnahmeregulierung (vgl. Rürup et al. 2003, 19). Eine derartige Verzerrungswirkung zu Lasten von beleih- und vererbaren Formen der Ersparnisbildung ist gesamtwirtschaftlich extrem fragwürdig, weil sie die makroökonomische Realkapitalbildung zugunsten von im Lebenslauf verzehrten Formen der Ersparnis diskriminiert (vgl. u.a. Auerbach, Kotlikoff und Weil 1992).

In dieser Hinsicht noch weitergehend als die *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie* ist der tiefgreifende und strukturelle Reformvorschlag der »Einfachsteuer« des Heidelberger Steuerkreises (vgl. Rose 2002). Grundpfeiler dieses konsumorientierten Steuersystems sind ein einheitlicher pauschaler Steuersatz sowie die vollständige steuerliche Abzugsfähigkeit von Altersvorsorgeaufwendungen (Sparvereinigung der Bemessungsgrundlage) einerseits und die Freistellung von Zinserträgen innerhalb bestimmter Grenzen (Zinsvereinigung der Bemessungsgrundlage) andererseits. Mit diesem Konzept gehören Verzerrung zugunsten bestimmter (zertifizierter) Sparformen der Vergangenheit an. Auch erübrigt sich die Diskussion über die Abschaffung des Zertifizierungszwangs. Durch einen derartigen großen Wurf, der die Diskriminierung des Zukunftskonsums beenden würde, wäre zudem eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum und die Nachhaltigkeit der Sozialen Sicherungssysteme verbunden (vgl. Feist, Krimmer und Raffelhüschen 2002).

Die Förderflanke Generationenvorsorge

Alternativ zur Förderung als Altersvorsorge sieht die *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie* für Familien mit Kindern die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer »Generationenzulage« vor. Bereits in der ursprünglichen Form des Eigenheimzulagengesetzes (EigZuG) war die Förderung von Familien mit Kindern ein wesentliches Ziel (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002, 10). Im Rahmen des im Frühjahr 2003 gescheiterten Steuervergünstigungsabbaugesetz sollte diese Fokussierung durch eine Beschränkung der Förderung auf Familien mit Kindern noch verstärkt werden. Im Koalitionsvertrag heißt es dazu: »Die Eigen-

heimzulage werden wir auf diejenigen konzentrieren, die sie wirklich brauchen: Familien mit Kindern« (Bundesregierung 2002b, 18).

Im Haushaltsbegleitgesetz 2004 wurden zwar nun einige Neuregelungen im Bereich der Eigenheimzulage getroffen (s.u.), eine Beschränkung der Förderung auf Familien mit Kindern erfolgte jedoch nicht. In eben dieser Beschränkung besteht die entscheidende Neuerung der *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie*, weil nur hier das Vererbungsmotiv »glaubhaft« ist. Die als »Generationenzulage« zu bezeichnende Förderung stellt damit ein explizit familienpolitisches Instrument dar, das die angesichts der demographischen Entwicklung nicht langfristig zu legitimierende Eigenheimzulage (s.o.) ersetzt. Mit dieser a priori Beschränkung der Förderung auf Familien mit Kindern würde sich neben einer erheblichen Entlastung für die öffentlichen Haushalte auch der viel diskutierte Aspekt der Zielgenauigkeit der bisherigen Eigenheimzulage erübrigen.⁵

Andere Bestimmungen zur Eigenheimzulage, die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 in Kraft getreten sind, können demgegenüber auch bei der Generationenzulage beibehalten werden. So sind die Herabsetzung der Einkommensgrenzen und die Reduzierung der Fördergrundbeträge sowie die Erhöhung der Kinderzulage ebenso wie die Abschaffung der Differenzierung der Grundzulage als grundsätzlich sinnvoll zu werten. Gerade in Bezug auf letzteres besteht hinsichtlich des Entlastungspotentials kein systematischer Unterschied zwischen Alt- und Neubauten.⁶ Notwendig für diese Schlussfolgerung ist allerdings die Annahme regelmäßig durchgeführter werterhaltender Instandsetzungsmaßnahmen, weshalb die Streichung der Eigenheimzulage für Aus- und Neubauten zu kritisieren ist.

In Fällen, in denen sich Personen, denen prinzipiell beide Flanken offen stehen, zunächst für die Förderung im AVmG entschieden hatten, ist es ohne weiteres denkbar auch im Nachhinein noch einen Wechsel auf die Generationenzulage zu ermöglichen. Hierbei besteht lediglich Notwendigkeit, das bis dato angesparte »fiktive Riester-Vermögen« pauschaliert zu versteuern. Für die geltenden Zulagen (Grundzulage 1 250 €, Kinderzulage 800 €) zeigt ein modellhafter Vergleich der Entwicklung der Förderbeträge, dass ein Wechsel der Förderflanken für Familien mit Kindern generell vorteilhaft ist, wenn nicht mehr als 13 Jahre in der Altersvorsorge-Flanke angespart wurde (vgl. Raffelhüschen und Schoder 2004). Bei späteren Wechseln hängt diese einseitige Begünstigung von der Zahl der Kinder und dem Steuersatz in der Rentenphase

⁵ Vgl. dazu beispielsweise Sigismund (2003) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002).

⁶ Eine solche Regelung wurde auch aus siedlungspolitischer bzw. städtebaulicher Sicht (Stichwort: Zersiedelung der Landschaft durch Suburbanisierungstendenzen) befürwortet.

ab. Zur Erhöhung der »Durchlässigkeit« der Flanken ist darüber hinaus eine ergänzende Regelung denkbar, die eine rückwirkende Förderung für den Fall ermöglicht, dass das Wohneigentum erworben wird, bevor Kinder vorhanden sind.

Fazit

Der doppelte Alterungsprozess der deutschen Bevölkerung stellt zwar die bisherige Rechtfertigung der Wohneigentumsförderung fundamental in Frage, er erlaubt aber gleichzeitig eine zukünftige Legitimation mit neuer Akzentsetzung. Durch den demographischen Druck wird die doppelte Funktion des Wohneigentums als Alters- und Generationenvorsorge zur zentralen Legitimationsgrundlage der Wohneigentumsförderung.

Mit der *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie* wird ein Förderkonzept in die Diskussion eingebracht, das beide Aspekte in einem kohärenten Rahmen verbindet. Grundidee des Reformvorschlags ist es, den Individuen eine Wahlfreiheit einzuräumen, welche Förderung sie in Anspruch nehmen möchten. Bei einer Entscheidung für Immobilien als Form der Altersvorsorge erfolgt eine Förderung gemäß dem AVmG, bei vollständiger Gleichstellung der Immobilien mit den bislang zertifizierten Vorsorgeprodukten. Durch die Gleichstellung des Wohneigentums könnten die bisherigen Formen der (An-)Sparförderung (Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmersparzulage) ersetzt werden. Ist hingegen mit der Wohneigentumsbildung ein Beitrag zur Generationenvorsorge intendiert, so wird diese mit einer »Generationenzulage« gefördert. Der Weg zur Förderung in Form der »Generationenzulage« steht im Rahmen der *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie* jedoch nur Familien mit Kindern offen. Ein Wechsel der Förderflanken ist durch pauschalierte Besteuerung des bis zum Zeitpunkt des Wechsels angesparten »Riester-Vermögens« ohne größere Schwierigkeiten möglich. Ohne weiteres denkbar sind Regelungen, welche eine rückwirkende Förderung ermöglichen, wenn sich der Nachwuchs innerhalb eines zu bestimmenden Zeitraums nach dem Erwerb von Wohneigentum einstellt.

Durch die im Beitrag vorgeschlagene Strategie zur Wohnraumförderung wird die individuelle Entscheidungsfreiheit der Bürger deutlich erhöht. Die Wahlfreiheit bezüglich der Verwendung von Altersvorsorgeförderungen ist auch aus allokativer Perspektive zu begrüßen, da grundsätzlich keine Notwendigkeit staatlicher Einflussnahme auf die individuelle Portfoliozusammensetzung besteht. Weiterhin würde sich dadurch auch die Frage der Doppelförderung von Wohneigentum, die im Rahmen der Diskussion um die Einbeziehung der Wohnimmobilien in das AVmG aufgeworfen wurde, erübrigen.

Literatur

- Auerbach, A., L. Kotlikoff und D. Weil (1992), »The Increasing Annuitization of the Elderly. Estimates and Implications for Intergenerational Transfers, Inequality, and National Saving«, *NBER Working Paper* No. 4182.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Hrsg. (2002), *Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996–2000*, Bericht der Arbeitsgruppe »Wirkungsanalyse Eigenheimzulage« des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2003), *Steuerliche Förderung über das Eigenheimzulagengesetz 1995–2000, Tabellarische Zusammenfassung*, <http://www.Bundesfinanzministerium.de>.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (2002), *Altersvorsorge und Immobilien*, Bericht der Kommission.
- Feist, K., P. Krimmer und B. Raffelhüschen (2002), »Intergenerative Effekte einer lebenszyklusorientierten Einkommensteuerreform: die Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises«, in M. Rose (Hrsg.), *Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland – Konzept, Auswirkungen und Rechtsgrundlagen der Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises*, Heidelberg, 122–145.
- Just, T. (2003), »Demografie lässt Immobilien wackeln«, in H.-J. Frank (Hrsg.), *Deutsche Bank Research: Economics, Demografie Spezial* Nr. 283, <http://www.dbresearch.de>.
- Pfeiffer U. (2001), »Wohnungsnot 2004«, *Empirica Working Paper*, <http://www.empirica-institut.de>.
- Raffelhüschen, B. und J. Schoder (2004), Immobilien im Spannungsfeld zwischen Alters- und Generationenvorsorge, erscheint demnächst.
- Roncador, T. von (2000): »Droht eine neue Wohnungsnot? Anmerkungen zu einem populären Schlagwort auf der Basis von Ergebnissen der »ifo Bauvorausschätzung/Westdeutschland«, *ifo Schnelldienst* 53(10), 3–7.
- Rose, M. (2002), »Die Einfachsteuer: 'Das Konzept' – Programm einer grundlegenden Reform der Einkommens- und Gewinnbesteuerung in Deutschland«, in M. Rose (Hrsg.), *Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland – Konzept, Auswirkungen und Rechtsgrundlagen der Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises*, Heidelberg.
- Rürup, B. et al. (2003), *Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen*, Berlin.
- Sigismund, M. (2003), »Wirkungsanalysen zur Eigenheimzulage zielgenau?«, *vhw Forum Wohneigentum, Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft* (1), 2–7.
- Simons, H. (2000), »Perspektiven des westdeutschen Wohnungs- und Büromarktes bis 2030«, *Empirica Working Paper*, <http://www.empirica-institut.de>.
- Voß, O. (2001), *Ein empirisches Simulationsmodell für die westdeutschen Wohnungsmärkte*, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Band 199, Münster.